

Si bien el combate a la extrema pobreza es central en la lucha contra el hambre, para obtener logros significativos en reducción de la desnutrición no se requieren necesariamente amplios y costosos programas de la superación de la pobreza (CEPAL, 2005).

La pobreza coincide sólo parcialmente con el hambre, ya que una persona puede ser extremadamente pobre pero no padecer de inseguridad alimentaria, mientras que el desnutrido crónico puede vivir en un área donde se ha promovido el desarrollo rural y los ingresos per capita han aumentado significativamente, y aún así seguir padeciendo hambre. Usando encuestas demográficas, se constató que más de dos tercios de la población infantil que reside en hogares en extrema pobreza de Guatemala y Nicaragua no presentaban bajo peso respecto a la edad (CEPAL/PMA, 2003). Por otro lado, una proporción muy elevada de los menores de cinco años con desnutrición crónica no vive en hogares extremadamente pobres, y muchos de ellos incluso viven en hogares que están fuera de la pobreza.

Además, existe un conjunto de factores protectores o compensatorios de la desnutrición, que explicarían el hecho que una proporción importante de los niños en hogares extremadamente pobres no presenten signos de desnutrición. Entre éstos se encuentran los mecanismos de adaptación biológica y metabólica a niveles bajos de ingesta alimentaria y los de adaptación conductual, que a menudo se traducen en descensos de la actividad física y el rendimiento. A ellos se suman los que permiten compensar los efectos de la pobreza vía distribución intrafamiliar de los alimentos en favor de los niños y en desmedro de las madres, y las redes sociales en las que participan los hogares de escasos recursos y que les permiten paliar las situaciones más extremas de falta de alimentos.

Aunque no son equivalentes, es cierto que hambre y pobreza están muy relacionados, particularmente entre los niños que necesitan una cantidad de energía adicional para su crecimiento tal y como se indicó en el informe interagencial acerca de las ODMs del 2005 y en la serie de documentos conjuntos publicados por CEPAL-PMA sobre hambre y desnutrición¹¹. Los niños que viven en pobreza extrema tienen una probabilidad dos a seis veces mayor de mostrar bajo peso o baja talla para la edad que los niños que no son pobres, y dos veces mayor que los niños pobres no indigentes; los niños y niñas que viven en áreas rurales tienen una probabilidad 1,5 a 3,7 veces mayor de tener bajo peso que los niños urbanos. La subnutrición contribuye a perpetuar la pobreza, pues los niños desnutridos dejan la escuela antes de tiempo, aprenden menos y consiguen menores ingresos una vez que llegan al estado adulto (Berhman *et al.*, 2004).

Por otro lado, la pobreza es una de las causas principales de la falta de acceso a los alimentos y tiene un efecto negativo y de gran importancia sobre el crecimiento económico de los países. En promedio, un aumento del 10% en la pobreza reduce el crecimiento anual en 1% (Perry *et al.* 2006). Por otro lado, el crecimiento económico es decisivo para la lucha contra la pobreza. En promedio, por cada 1% de crecimiento económico, la pobreza disminuye en 1,25% en América Latina (Perry *et al.* 2006). En la última década, en la mayor parte de los países donde se redujo la pobreza se redujo también la prevalencia de la subnutrición (FAO 2005b). Sin embargo, en dos países (Guatemala y Panamá) donde se redujo la pobreza aumentó la subnutrición, lo cual confirma lo ya apuntado por el gráfico 3, en el cual se ve que la relación no es directa ni proporcional. Así, combatir el hambre no es lo mismo que combatir la pobreza, lo que se manifiesta, entre otras cosas, que en la Declaración del Milenio se establecen metas independientes de reducción de ambos flagelos.

4. La favorable inflexión histórica para erradicar el hambre y la desnutrición crónica en la región

La región latinoamericana vive hoy una inflexión histórica propicia para erradicar el hambre y particularmente la desnutrición crónica infantil. Tal como se verá en este capítulo, la fuerza creciente que adquiere el derecho a la alimentación, así como diversas condiciones económicas e institucionales, donde resalta el crecimiento y la estabilidad económicas, los compromisos políticos internacionales y el avance

¹¹ Véase León *et al.* (2004), Martínez (2005a) y Martínez (2005b).

de la democracia, todo ello hace que el hambre no pueda seguir aceptándose como un fenómeno natural, y de hecho se considera como una anomalía social con profundas raíces políticas. Se subrayan algunos factores que podrían estimular el combate al hambre con bases totalmente distintas a las de las últimas décadas.

4.1.- El derecho a la alimentación y su relación con la cohesión social

En el marco de la cohesión social, el sentido de pertenencia está fuertemente ligado a la condición de ciudadanía plena; y ésta, a su vez, a la plena titularidad de derechos (Bobbio, 1985; Rawls, 1971). Entre estos derechos el más básico es el derecho a la vida y, por ende, el derecho a la alimentación. De allí la fuerte relación entre el derecho a la alimentación y el sentido de pertenencia a la sociedad en sentido amplio. Además, dicho derecho adquiere hoy mayor atención en la agenda internacional de cooperación al desarrollo, así como en los compromisos adquiridos por los propios Estados nacionales. Lo cual refuerza, desde el punto de vista del imperativo moral y el compromiso político, la prioridad otorgada a la erradicación del hambre y la desnutrición.

El derecho a la alimentación no es nuevo. Se reconoce explícitamente en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)¹², que señala que el Estado “reconoce el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”. El Pacto estipula que el Estado es responsable de “adoptar individualmente y mediante cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos”, que lleven al cumplimiento de ese derecho¹³. En su declaración, el Pacto también afirma que el Estado debe “asegurar una distribución equitativa de la producción mundial de alimentos en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que tienen tanto los países importadores como exportadores de alimentos.” Finalmente, el derecho a la alimentación es también parte de la Declaración de los Derechos del Niño (OACDH, 2007a).

En 1996, durante la Cumbre Mundial de la Alimentación-CMA, Jefes de Estado y de Gobierno reafirmaron “*el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos seguros y nutritivos, consistentes con el derecho de toda persona a estar libre de hambre*”. Cinco años después, en junio del 2002, la declaración de la CMA confirmó este derecho e invitó al Consejo de FAO a establecer un Panel Intergubernamental para desarrollar las **Directrices Voluntarias**, a fin de apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros para conseguir una realización progresiva del **derecho a una alimentación** adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Este panel trabajó con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y con el Comisionado Especial para el Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler. Finalmente, en noviembre del 2004, el Consejo de FAO adoptó por unanimidad las “Directrices Voluntarias”, y llamó a un seguimiento de las mismas para ir introduciendo este derecho en el ordenamiento jurídico de los Estados miembros, promoviendo actividades de sensibilización, capacitación y comunicación a gran escala. Si bien estas Directrices Voluntarias no son de cumplimiento obligatorio, se basan en acuerdos y tratados internacionales que sí lo son, especialmente para aquellos países signatarios del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Desde entonces, la FAO ha incorporado el desarrollo del derecho a la alimentación como una de sus prioridades tanto en el nivel nacional como internacional.

Los países de América Latina y el Caribe incorporaron los DESC en sus reformas constitucionales de los años 1980s y 1990s, lo que implica un reconocimiento normativo (Krennerich y

¹² El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se firmó el 3 de Enero de 1976. Hasta ahora, el Pacto tiene 147 Estados participantes, de los cuales 26 son de América Latina y el Caribe: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay, y la República Bolivariana de Venezuela. Belice ha firmado el pacto pero no lo ha ratificado, y Antigua y Barbuda, Bahamas, Cuba, Haití, San Kitts y Nevis y Santa Lucía no lo han firmado (ver OACDH, 2007b).

¹³ Dichas medidas y programas de Estado tienen objetivos específicos que incluyen “mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los sistemas agrarios de modo que logren la explotación y uso más eficientes de los recursos naturales”.

Mera, 2006). No obstante, en la práctica, los DESC aún son vistos más como aspiraciones políticas que como prerrogativas jurídicamente observables. A esto contribuye la falta de adecuación de los sistemas jurídicos a la nueva jerarquía de esos derechos. Una dificultad adicional en su cumplimiento es su desconocimiento por parte de la población en general. Si a esto se añade la limitación de recursos, el cumplimiento de los DESC, y en su base el derecho a una alimentación adecuada, encuentra grandes restricciones en muchos países.

4.2-Inflexión en crecimiento, estabilidad económica y gastos sociales

Desde mediados de los años 70 del siglo pasado, América Latina y el Caribe enfrentó un ciclo crítico en que se combinaron el agotamiento de un estilo de desarrollo, situaciones de recesión económica, altas tasas de inflación y volatilidad en el crecimiento. Lo anterior llevó a llamar la “década perdida” al período 1980-1990. A partir de la última década del siglo XX la situación experimenta un cambio en que se retoma el crecimiento económico (con oscilaciones durante la década), se afianza el equilibrio macroeconómico y la consiguiente estabilidad. Todo esto implicó una profunda reestructuración de las economías con la fuerte reducción de las tasas de inflación a un dígito en el último período. De acuerdo con la CEPAL, mientras que en la década de los años 80 el crecimiento anual medio de la economía fue de solamente 0.9%, en el período 1991-2000 subió a 3.3% y luego a 4.1% en el período 2000-2005. De modo que el proceso de ajuste, todavía en marcha, ha puesto en evidencia la capacidad de recuperación y el potencial vigor de la región. Pero también exhibe grandes limitaciones desde la perspectiva de la inclusión social y de la reducción de la desigualdad.

La estabilidad económica y el panorama internacional positivo permitieron, en los años recientes, reducir la vulnerabilidad externa de los países. Muchos de ellos consiguieron reducir al mínimo sus deudas externas. Parte importante de ese vigor de las cuentas externas se debe al aumento de las exportaciones de materias primas (agroalimentarias, mineras o energéticas) en un escenario de crecimiento de los precios internacionales. En varios países de la región la aceleración del crecimiento ha permitido una recuperación del aparato productivo, la apertura de nuevas oportunidades¹⁴ y una inversión social más elevada. La estabilidad y el mejor control de las finanzas públicas permiten también una mejor planificación y la sincronización ajustada a la perspectiva de largo plazo de diversos programas sociales.

Si los años 80 del siglo XX en América Latina y el Caribe se caracterizan por un deterioro de las políticas sociales debido a los imperativos de reducción del déficit público y, al mismo tiempo, la liberalización de la economía y la privatización de servicios, los años 90 marcan una inflexión y un claro esfuerzo de los gobiernos por dotar de mayores recursos y mejor gestión a las políticas sociales. Prueba de ello es la segunda ola de reformas sociales, no ya centrada en la reducción del papel del Estado sino en políticas orientadas a contar con mayor impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida y las capacidades de los grupos más vulnerables y de menores ingresos. Además, el gasto social aumentó sensiblemente durante dicha década en prácticamente todos los países de la región, tanto en términos absolutos como en su porcentaje relativo al PIB.

La inflexión en políticas sociales marca tendencias contradictorias. De una parte el modelo propuesto llevó a privilegiar el componente de focalización en muchas políticas, apuntando más a una red de protección social para los pobres que a un modelo de política social basado en derechos y coberturas universales. Por otro lado, el aumento del gasto social público muestra un renovado compromiso de los gobiernos por mejorar las condiciones sociales, acompañado de esfuerzos importantes en mejorar la gestión y la administración de los recursos adicionales. Sin embargo, hay que destacar como limitaciones la baja carga tributaria promedio en la región, comparada con regiones de mayor desarrollo, y la estructura poco distributiva de dicha carga, centrada sobre todo en impuestos indirectos, lo cual restringe el impacto redistributivo que pueda surtir la política social. Y también cabe destacar que la estructura del gasto social requiere reformularse para que una proporción mayor se invierta allí donde el impacto

¹⁴ La inversión extranjera directa ha crecido continuamente, llegando a 72.440 millones de dólares en 2006, lo que representa un aumento de 66% respecto al 2003 (CEPAL, 2007b)

distributivo es más fuerte, y donde las necesidades sociales son más apremiantes. Entre estas últimas, claro está, destacan las necesidades alimentarias y nutricionales.

El desafío ahora es mantener el dinamismo en el crecimiento económico, utilizar la política fiscal para aplicar políticas que reduzcan la vulnerabilidad a shocks externos, y traducir dicho crecimiento en mayor impacto en la reducción de la pobreza, la indigencia y la desigualdad. De esta manera podrán darse sinergias positivas entre el crecimiento y la estabilidad económica, por un lado, y el combate al hambre y la desnutrición, por el otro.

4.3.- Inflexión en la producción agropecuaria

América Latina y el Caribe tienen una amplia capacidad de producción, exportación e importación de alimentos, por lo que la disponibilidad no es el principal problema de seguridad alimentaria (ver tabla 5).

Tabla 5. Índice de Producción de Alimentos (60's=100)

Periodo	Total Mundo	Total América Latina y el Caribe
60's	100.0	100.0
70's	125.9	135.4
80's	158.8	183.9
90's	202.1	241.0
2000-04	237.9	307.0

Fuente: FAO RLC

En la tabla 6 se presenta un índice de oferta de energía alimentaria per cápita¹⁵ mundial y en la tabla 7 se observa el mismo índice para los países de la región en el periodo 1990-1992 y 2002-2004. Casi todos los países, a excepción de Haití y Bolivia, presentan un superávit. Las estimaciones de FAO indican que entre 1995-97 y 2002-04 República Dominicana, Ecuador y Honduras tuvieron un crecimiento negativo en la disponibilidad de alimentos. En general los países de Centroamérica, cuya dieta está basada en el maíz, son los que presentan mayores riesgos de disponibilidad de alimentos, ya sea por una baja en la producción nacional, debido a efectos climáticos adversos, o en una reducción de su capacidad para importar debido al aumento de los precios del maíz.

Tabla 6. Oferta de energía alimentaria (kcal/persona/día)

	1990-92	2002-04	Cambio (%)	Crecimiento anual (%)
Mundo	2640	2810	6.44	0.52
Países en desarrollo	2530	2670	5.53	0.45
América Latina y el Caribe	2700	2880	6.67	0.54
América del Norte	3100	3170	2.26	0.19
América Central	2390	2380	-0.42	-0.03
Caribe	2350	2650	12.77	1.01
América del Sur	2660	2870	7.89	0.64

Fuente: FAO RLC

En algunas de las principales economías de la región, parte importante del crecimiento acelerado observado en los últimos años puede explicarse por el aumento de la producción agroalimentaria, que ha estado estimulado por un notable aumento de la demanda y los precios de los “commodities” en el

¹⁵ Este índice se calculó como la razón entre la oferta de energía alimentaria (kca/persona/día) y el requerimiento mínimo promedio per capita (2200 kcal/persona/día): valores mayores a 1 significa superávit y menores a 1 déficit.

mercado internacional (impulsado por las economías de China e India). La apertura de nuevos mercados y la reducción de las barreras arancelarias en el comercio han beneficiado la agricultura de estos países. Los precios internacionales favorables y los nuevos mercados fueron vitales para que la agricultura asumiera un papel importante en su recuperación económica y para su transformación en grandes exportadores de productos alimenticios para el mundo. Además, esta reactivación de la producción agropecuaria ha sido complementada por una expansión de ingresos rurales no agrícolas, que cada vez tienen más importancia en las economías de los hogares rurales vulnerables (Dirven, 2004).

Tabla 7. Índice de oferta de energía alimentaria per capita*

País	1990-92	2002-04	Cambio (%)
Argentina	1.36	1.33	-2.67
Belize	1.20	1.30	7.55
Bolivia	0.96	1.01	5.21
Brazil	1.28	1.41	10.68
Chile	1.19	1.30	9.96
Colombia	1.11	1.17	5.74
Costa Rica	1.24	1.28	3.31
Cuba	1.24	1.51	22.06
República Dominicana	1.03	1.03	0.44
Ecuador	1.14	1.21	6.37
El Salvador	1.13	1.16	2.81
Guatemala	1.07	1.01	-5.11
Guyana	1.07	1.27	18.72
Haiti	0.81	0.96	18.54
Honduras	1.05	1.06	1.30
Mexico	1.41	1.44	2.26
Nicaragua	1.01	1.04	3.15
Panama	1.05	1.05	-0.86
Paraguay	1.09	1.15	5.42
Peru	0.89	1.17	31.63
Suriname	1.15	1.24	7.91
Uruguay	1.21	1.33	9.77
Rep. Boliv. de Venezuela	1.12	1.06	-4.88
América Latina y Caribe	1.23	1.31	6.27

Fuente: Este índice se calculó en FAO RLC como la razón entre la oferta de energía alimentaria (kca/persona/día) y el requerimiento mínimo promedio per capita (2200 kcal/persona/día): valores mayores a 1 significa superávit y menores a 1 déficit

Por otra parte, en muchos países, el crecimiento de la agricultura, así como el de otras materias primas, no fue acompañado por una diversificación económica y una profundización del tejido industrial, consolidando y acentuando la vieja división internacional del trabajo. El crecimiento acelerado agro-exportador no se ha transmitido de manera equitativa hacia los sectores rurales más desfavorecidos. Paralelamente, el modelo actual sigue reforzando la fuerte heterogeneidad interna en el sector agrícola, con una agricultura empresarial cada vez más dirigida hacia las exportaciones y un sector de producción familiar al cual le faltan oportunidades y capacidades para insertarse en el mercado.

5. Políticas contra el hambre y la desnutrición crónica

Desde hace varias décadas los países de América Latina y el Caribe han establecido sus propias políticas de combate al hambre, la desnutrición y la pobreza, tales como la fijación de precios de garantía, subsidios a la producción, transferencias monetarias, entrega de alimentos en especie, y los actuales esquemas de transferencias monetarias condicionadas. El objetivo de este capítulo es presentar de manera organizada y analizar las políticas y programas de seguridad alimentaria en la región.

En términos generales los programas diseñados para combatir el hambre y la desnutrición infantil se pueden clasificar en dos grupos, según el enfoque de Doble Vía (emergencia y estructural) promovido de manera conjunta por las tres agencias de Naciones Unidas que trabajan sobre la agricultura y la alimentación: FAO, PMA y FIDA¹⁶. Este enfoque propone que las “Políticas de Estado” para erradicar el hambre y la desnutrición deberían articularse en torno a una **Doble Vía de Actuación** emergencial y estructural, tanto a nivel temporal como en cuanto a grupos metas y, por tanto, a tipos de actividades. La selección, priorización y ejecución de actividades en el marco de esta doble vía dependerá del perfil nutricional, epidemiológico y socio-económico de cada país, de las prioridades políticas y de los programas nacionales que están en curso.

5.1.- Vía de emergencia

Este componente enfoca sus esfuerzos en los efectos del hambre (en particular la desnutrición) y enfatiza intervenciones nutricionales directas y de salud, incidiendo directamente sobre el acceso directo a los alimentos a través del establecimiento y/o reforzamiento de redes de protección social que garanticen un acceso inmediato a los alimentos para aquellos ciudadanos que no tienen garantizado ese derecho, con el fin de asegurar al menos su derecho a seguir viviendo. Además, es el reconocimiento de que los hambrientos no pueden esperar.

Los programas nacionales de asistencia alimentaria enmarcados en esta primera vía obedecen a dos objetivos principales: (a) incrementar el acceso de los individuos a los alimentos (subsídios, estabilización de precios de alimentos, cupones de alimentos, suplementación alimentaria y esquemas de trabajo por alimentos) y (b) mejorar el uso de alimentos o aumentar su impacto nutricional (fortificación de micronutrientes, educación en nutrición y sistemas de información y sistemas de alerta temprana).

Un aspecto importante de esta vía se materializa también en forma de transferencias directas de dinero o de alimentos por parte del Estado a los ciudadanos en pobreza extrema, tanto en programas dirigidos a las escuelas, como a hogares, familias y hospitales, para asegurar el acceso de toda la población a la Canasta Básica Alimentaria mínima. Estos programas de redistribución directa de renta y alimentos pueden hacerse sin condiciones o a cambio de la participación de los beneficiarios en servicios de educación y atención primaria en salud, trabajo comunitario, capacitación, programas de alfabetización, registro de cédulas, etc. Varios países de la región han adoptado este enfoque (ver tabla 9), con programas que hasta ahora han recibido evaluaciones positivas. La ventaja de las transferencias de carácter condicionado es que a la vez que abordan el problema de corto plazo de insuficiencia de ingresos para cubrir necesidades básicas, apuntan al fortalecimiento del capital humano en el mediano y largo plazo, comprometiendo a las familias beneficiarias con el control de salud y la asistencia escolar de niños y niñas. De esta manera, combinando impactos en distintos horizontes temporales, y tanto en necesidades básicas como en capacidades humanas, facilitan sinergias favorables para la cohesión social¹⁷.

Recuadro 4. Algunas intervenciones de la Vía de Emergencia

- a.- Suministrar suplementos alimentarios y promover su consumo entre las mujeres embarazadas y lactantes, así como los infantes y niños de edad preescolar.
- b.- Instituir u optimizar sistemas de protección alimentaria de emergencia en casos de desastres naturales y conflictos sociales, garantizando el apoyo directo para los niños y sus madres.
- c.- Mantener y mejorar los programas de fortificación de alimentos con micronutrientes, los cuales han mostrado ser muy costo-efectivos para reducir las brechas en la salud, el aprendizaje y la productividad.

¹⁶ El enfoque de doble vía fue presentado por primera vez por FAO, PMA y FIDA en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, realizada en Monterrey, México (FAO/PMA/FIDA 2002), y confirmado posteriormente durante la Cumbre Mundial de la Alimentación: cinco años después (Roma, 2002). Ha sido posteriormente revisado y precisado en sucesivos documentos conjuntos (FAO 2003b, FAO/WFP/IFAD 2005a, FAO/WFP/IFAD 2005b, Pingali *et al.* 2006).

¹⁷ Ver Handa y Davis (2006) y Rawlings (2005) para una revisión detallada de los mismos, así como los impactos provisionales sobre la renta, la seguridad alimentaria y el desarrollo económico local.

- d.- Promover la lactancia materna (exclusiva hasta los seis meses de edad), brindando condiciones apropiadas para las madres trabajadoras.
- e.- Promoción de Bancos de alimentos y Comedores Populares
- f.- Subvenciones a alimentos esenciales de la Canasta Básica Alimentaria.

5.2.- Vía estructural

La vía estructural incorpora a todas aquellas acciones que buscan garantizar que todos los hogares tengan acceso a los medios necesarios para producir el alimento que necesitan o puedan tener los ingresos necesarios para adquirir dichos alimentos en el caso de los hogares urbanos y una parte creciente de los hogares rurales en América Latina (Dirven, 2004; Köbrich y Dirven, 2007). Estas acciones están vinculadas a políticas públicas que demandan mayor presupuesto y una mayor coordinación de actores, y suponen, en muchos casos, un notable cambio en las estructuras de producción económica de los países.

Esta vía persigue la creación de una institucionalidad que asegure la sostenibilidad de largo plazo en la lucha contra el hambre. Tal sostenibilidad tendrá que materializarse en forma de aumento de la productividad de los pequeños agricultores y de los ingresos de las familias más vulnerables, haciendo frente a aquellas fallas estructurales en el sistema socio-económico que contribuyen a perpetuar, y en muchos casos aumentar, las brechas sociales y económicas. En este caso se busca crear oportunidades para que las personas que padecen hambre y cuyos hijos sufren desnutrición crónica mejoren sus medios de subsistencia promoviendo el desarrollo.

Este marco institucional debe asegurar también una ampliación de la escala de las intervenciones, para cubrir a todas aquellas familias en inseguridad alimentaria, con desnutrición crónica y/o que viven por debajo de la línea de pobreza extrema (indigencia). Dicho marco debe garantizar los esfuerzos entre gobiernos sucesivos en dirección a la progresividad en el gasto social y la inversión social en las áreas con mayor densidad de personas que sufren de hambre. Por lo mismo, estas políticas deben contar tanto con una fuerte voluntad política como con un amplio respaldo social.

Recuadro 5. Algunas intervenciones de la Vía Estructural

- a.- El reforzamiento de la institucionalidad de la seguridad alimentaria, estableciendo leyes y Programas Nacionales de seguridad alimentaria y erradicación de la desnutrición crónica, que garanticen una sostenibilidad en la lucha contra el hambre.
- b.- El fomento del trabajo estable y de la productividad a través del apoyo a las actividades agrícolas y no agrícolas, del fomento del empleo en áreas urbanas y rurales.
- c.- La revitalización de los sistemas de extensión horizontal y la investigación agrícola a fin de satisfacer las necesidades de los pequeños agricultores que viven en peores condiciones, en un marco de mercados desregularizados y un mundo global que exige una rápida adaptación de los hogares rurales a una Nueva Ruralidad en América Latina¹⁸.
- d.- La promoción y mejora de las prácticas de consumo de alimentos basadas en productos locales y tradicionales muy nutritivos, teniendo en cuenta las diversidades culturales y étnicas.
- e.- El fortalecimiento de programas de información pública en educación, alimentos y nutrición, y comunicación de mejores prácticas en cuidado de los niños y niñas, higiene, eliminación de parásitos, hábitos alimentarios saludables, y manejo y conservación de alimentos, orientadas hacia los grupos más vulnerables.
- d.- Apoyo a la agricultura familiar, a través de líneas de crédito, compras focalizadas, subsidios en productos agropecuarios, etc

En resumen, el primer grupo de programas emergenciales se puede considerar un subconjunto de las Políticas y Programas Sociales, más específicamente denominados Programas de Asistencia

¹⁸ La Nueva Ruralidad de la región, caracterizada por las nuevas tecnologías, la feminización y el envejecimiento de la población rural, la migración de los trabajadores jóvenes y las remesas que traen, la urbanización acelerada en muchos países y la ampliación de áreas peri-urbanas mixtas, la modificación de los hábitos alimentarios y de las cadenas de comercialización (supermercados frente a comercios tradicionales, mercados y ferias) son, entre otros, fenómenos que afectan al modo de vida de las áreas rurales y de los pequeños campesinos (IICA 2000).

Alimentaria y/o Redes de Protección Social¹⁹. Como tal, forma parte de los mecanismos instituidos para promover la cohesión social en el sentido más básico de la realización del derecho a la alimentación, y de contar con la protección del Estado frente a situaciones de extrema vulnerabilidad (CEPAL, 2007a). El segundo grupo de programas, de la vía estructural puede considerarse, en cambio, como un subconjunto de lo que la CEPAL llama “Políticas y Programas de Desarrollo Productivo” (CEPAL, 2004) o, en el nivel macroeconómico, como aquellas políticas que promueven el crecimiento económico de áreas rurales, y las conexiones entre áreas rurales y urbanas que caracterizan a la Nueva Ruralidad en la región (Clemens y Ruben, 2001). También aportan a la cohesión social por cuanto apuntan a un vínculo más fuerte entre productividad y atención a carencias básicas, porque reducen brechas sociales privilegiando el crecimiento económico rural, y porque mitigan la segmentación territorial mediante mayor conexión entre áreas rurales y urbanas.

5.3.- Análisis de los Programas para la Seguridad Alimentaria en la región

En América Latina y el Caribe se están ejecutando muchos programas orientados implícita o explícitamente al mejoramiento de la seguridad alimentaria. La mayoría de los países de la región han seguido la doble vía antes mencionada en sus estrategias de intervención. También tienden a contar con instancias políticas especializadas a nivel central, y en varios de ellos hay una política nacional. Sin embargo, muchos de ellos no tienen institucionalidad jurídica y financiera para mantener programas de combate al hambre y la desnutrición a largo plazo, ni suficiente consenso político entre los diferentes partidos políticos o entre la clase política y la sociedad civil, para mantener ese impulso sostenido en el tiempo. Estas carencias hacen más difícil que la doble vía de intervención integre una verdadera política de Estado, vale decir, un respaldo de amplio consenso, consagrado jurídicamente, que asegure continuidad y progresividad financieras.

Tabla 8. Frecuencia (relativa simple) de programas de seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe

Clasificación	Categorías	Porcentaje
Según dimensiones de la Seguridad Alimentaria	Disponibilidad	26
	Acceso	47
	Estabilidad	9
	Integral ^a	19
Según enfoque del doble componente	Aumento de la productividad e ingresos	41
	Asistencia alimentaria y nutricional	59
Según tipo de población	Rural	40
	Urbana	2
	Ambos	58

a/ programas que incluyen dos o más dimensiones

Fuente: elaboración propia en base a inventario de programas de seguridad alimentaria, FAO RLC.

En base al enfoque de doble vía explicitado anteriormente, y a las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria, se presenta una tipificación de las políticas de seguridad alimentaria de la región, especificando la frecuencia relativa de los programas existentes (Tabla 8)²⁰. En total se recopiló

¹⁹ Entre otros autores que han tratado el tema, podemos indicar a Barrett (2002), Raczynski y Serrano (2005).

²⁰ Las tablas se basan en una búsqueda de información bibliográfica a través de la web y en el Sistema de Manejo de Información del Programa de Campo de la FAO sobre planes, programas y proyectos nacionales de seguridad alimentaria, que trabajaran al menos con alguna de las dimensiones de la seguridad alimentaria. La lista completa en la que se basan estas cifras

información de 86 programas en 17 países y en CARICOM²¹. En el Inventario se incluyeron 13 programas (15% del total) que corresponden al Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA), impulsado por la FAO desde 1995²².

Según se puede ver en la tabla 8, la mayoría corresponde a programas de acceso a alimentos (47%), de asistencia alimentaria y nutricional (59%) y orientados a población tanto urbana como rural (58%). Se observa que los dos principales tipos de programas son de acceso y de asistencia alimentaria y nutricional. La mayoría se orienta a la población con hambre crónica y hambre oculta (déficit de micronutrientes y proteínas). La cooperación internacional ha sido más pertinente en la implementación de dichos programas, en particular en los países centroamericanos y andinos, apoyando a las instituciones gubernamentales en la definición de políticas y el diseño de programas. El trabajo de ONGs nacionales e internacionales se concentra en la implementación de tareas operativas.

Recuadro 6. Programas de asistencia alimentaria y nutricional

Programas de alimentación

- * Programas de alimentación materno-infantil, incluyendo atención a la madre embarazada (leche y suplementación de vitaminas y minerales)
- * Programas de alimentación escolar (desayuno y almuerzo)
- * Programas de alimentación del adulto mayor
- * Comedores populares o comunitarios

Programas de nutrición

- * Control y promoción del crecimiento y desarrollo del niño (niño sano)
- * Programas focalizados de alimentación complementaria materno-infantil, incluyendo atención a la madre embarazada (alimentos fortificados)
- * Programa de lactancia materna
- * Programa de inmunización y control de enfermedades infecciosas

Otro conjunto de programas para facilitar el acceso a los alimentos a los más necesitados son los programas de transferencias de efectivo, sean o no condicionados. Como producto de los resultados del programa Oportunidades de México (antes Progresá), y con el apoyo de instituciones financieras internacionales en muchos casos, se han venido implementado programas de transferencia monetaria condicionada en varios países. Estos programas están orientados hacia la población en extrema pobreza y desnutrición crónica y buscan romper con el círculo vicioso del hambre y la exclusión social a través de inversiones en salud, nutrición y educación. Ver la Tabla 9 para una descripción de los programas que actualmente están operativos en América Latina.

Aunque en los países de la Región existen varios programas orientados hacia el mejoramiento de la productividad y el ingreso, éstos no tienen el objetivo explícito de contribuir a la seguridad alimentaria²³. Finalmente, en algunos países se tienen programas de subsidio a los alimentos y estabilización de precios²⁴.

puede consultarse en la página web de FAO RLC (www.rlc.fao.org/iniciativa). La tabla que contiene toda la información detallada se encuentra disponible en la web de la Iniciativa “América Latina y Caribe sin hambre (www.rlc.fao.org/iniciativa).

²¹ Se refiere a la Comunidad del Caribe (CARICOM: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, y Trinidad y Tabago) más Haití y la República Dominicana, lo que se conoce como CARIFORUM. En total, 15 países.

²² Los PESA tienen como objetivo apoyar a los países en la implementación de un Programa Nacional de Seguridad Alimentaria. Desde 1996 se han llevado a cabo programas PESA en más de 105 países, cubriendo a más de 80 millones de personas. Actualmente hay 9 programas PESA operativos en la región y dos regionales: en Centroamérica y el CARIFORUM.

²³ Algunas excepciones son por ejemplo el programa Mincadenas Productivas de Colombia y el Programa de Autoproducción Alimentaria (PROHUERTA) de Argentina, el programa “comer es primero” de la República Dominicana y el más conocido de todos, el programa Hambre Cero de Brasil.

²⁴ Este es el caso de Venezuela con los programas Misión Mercal y Fundación Programa de Alimentos Estratégicos (FUNDAPROAL).

Tabla 9. Programas de Transferencia de Efectivo para el Combate a la Pobreza en América Latina

País	Programa	Valor mensual de la Transferencia	Público Beneficiario	Condicionalidad
Argentina	Jefes y Jefas de Hogar Familias para la Inclusión	150 pesos (US\$50)	Familias de baja renta sin empleo con hijos hasta 18	Niños en la escuela y salud
Bolivia	Bono Juancito Pinto	US\$30 anuales	Niños en escuela para asegurar alimentación	Asistencia a escuela
Brasil	Bolsa Familia	R\$50 a R\$95 por familia	Familias con renta per capita bajo de R\$120	Asistencia escolar, vacunación
Chile	Chile Solidario	10.500 pesos al inicio por 6 meses y reducción gradual hasta los 18 meses. Bolsa mensual hasta los 3 años	Familias en situación de indigencia y ancianos	Niños en la escuela, vacunación, cursos de capacitación para los padres
Colombia	Familias en Acción	14 mil pesos para cada hijo en enseñanza básica; 18 mil para la enseñanza secundaria y 46,5 mil para cada hijo menor de 7 años de edad	400,000 familias en extrema pobreza con niños y adolescentes.	Niños en la escuela y acompañamiento nutricional con cuidados de salud
República Dominicana	Programa Solidaridad, Comeres Primero, Incentivo a Escolaridad y Nombre y Apellidos	US\$16 para alimento, 5 para asistencia escolar	Familia en extrema pobreza con niños de 6 a 16 años. También admite a hijos pequeños para el alimento	Niños en la escuela y registro de ciudadanos
El Salvador	Programa Oportunidades y Red Solidaria	US\$15-20 por familia, entregados a la mujer	12,000 Familias en extrema pobreza con niños menores de 15, mujeres embarazadas	Niños en la escuela, vacunación, registro de cédula, programas de desarrollo comunitario
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	US\$15 por familia (reciben las mujeres)	1,1 millones de familia necesitadas	Educación, salud y nutrición
Honduras	PRAF II	LPS\$80 por niño para familias hasta 3 niños por 10 meses	Familias necesitadas en un espacio geográfico definido	Educación, salud y nutrición
Jamaica	PATH	US\$10 cada dos meses	Embarazadas, ancianos y otros públicos en riesgo	Supervisión por administradores de parroquias
México	Oportunidades	145 pesos bimensuales + Bolsas educativas 95-620 pesos + US\$25 mensual a adultos mayores y 300 totales a jóvenes	Familias necesitadas, adultos mayores	Educación, salud y alimentación.
Nicaragua	Red de Protección Social (Mi familia)	US\$30 por familia	22.500 familias en extrema pobreza	Educación, salud y alimentación.
Paraguay	Tekoporá y Nopytyvo	Las mujeres reciben el bono	Familias en extrema pobreza con niños en área rural	Educación y salud
Panamá	Red de oportunidades	n.d	12,000 familias pobres	Educación y salud
Perú	Juntos	US\$30 por familia	Familias pobres con niños y adolescentes	Educación, salud y alimentación.
Uruguay	Plan Alimentario Nacional Programa de Ingreso Solidario	Transferencias para la compra de alimentos	Familias pobres y con niños	n.d.
Venezuela	Bono de Alimentación para trabajadores; Bolsa Bolivariana	Venta subsidiada o donación de alimentos	familias pobres en el ámbito regional	n.d.

Fuente: Belik (2006) y Fonseca (2006)

Una de las carencias detectadas en el análisis de los programas de seguridad alimentaria, y de las redes de protección social de la región, es la falta de protección a los grupos de población en riesgo de inseguridad alimentaria a shocks adversos (climatológicos o económicos)²⁵, que se corresponde con el bajo porcentaje de programas orientados hacia el componente de la estabilidad (9%). En este grupo cobran importancia los programas de seguro de desempleo, seguro agrícola y desarrollo productivo, que permitan pasar de una situación de inseguridad alimentaria potencial a seguridad alimentaria plena.

²⁵ Este aspecto de la falta de protección hacia la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria viene muy bien recogida en De Janvry y Sadoulet (2005).

Finalmente, merece la pena subrayar la falta de una adecuada institucionalidad de la seguridad alimentaria en la Región. Los programas generalmente están distribuidos entre los Ministerios de Agricultura, Educación, Salud y Bienestar Social, con los Despachos de las Primeras Damas trabajando activamente en muchos países, y no suele haber instituciones de coordinación interministerial que ayuden a planificar y coordinar el trabajo sobre el terreno de los diferentes ministerios. La seguridad alimentaria es un tema multisectorial, lo que exige una rectoría fuerte que planifique, coordine y monitoree los resultados de los programas. En años recientes se están dando pasos muy positivos en ese sentido, con instituciones de coordinación y contraloría social para la lucha contra el hambre y la desnutrición crónica, establecidas en diversos países de la región.

Por último, es importante mencionar iniciativas regionales y subregionales que han sido emprendidas por algunos países y agencias internacionales. Entre éstas se incluyen la iniciativa *América Latina y el Caribe sin Hambre*, apoyada por la FAO; la *Estrategia Regional sobre Nutrición en la Salud y el Desarrollo* de la OPS; y la Iniciativa *Hacia la Erradicación de la Desnutrición Crónica Infantil*, apoyada por el PMA, UNICEF, OPS y el BID; y estudios en curso de la CEPAL y el PMA para calcular el costo de la desnutrición en la región.

6.- La erradicación del hambre y la desnutrición crónica como parte de un Pacto para la Cohesión Social

6.1.- Superación del hambre y pacto por la cohesión social

En las últimas décadas los países latinoamericanos han progresado en la consolidación de sus instituciones democráticas. América Latina está realizando elecciones democráticas sucesivas al tiempo que la justicia y otras instancias del Estado de Derecho se reafirman progresivamente como espacios abiertos a la representación y la defensa de los menos favorecidos²⁶. Con sistemas democráticos se hace más fácil una mayor visibilidad y participación de quienes históricamente han sido privados de voz. En esta línea, implica también más inclusión y más sentido de pertenencia. Aprovechar la inflexión implica transformar esta mayor visibilidad de los y las más vulnerables en políticas de Estado comprometidas en garantizar sus derechos.

En este marco, la propuesta de un *pacto por la cohesión social* puede constituirse en un instrumento político articulador para orientar el crecimiento económico a fin de generar más empleo de calidad y promover una mayor justicia social. El crecimiento económico necesita incluir a los sectores más desfavorecidos, quienes deben ser objeto de una focalización prioritaria de programas de lucha contra el hambre²⁷ y contar con el apoyo de políticas públicas de carácter universal para garantizar el derecho a la alimentación para todos los ciudadanos. Esto a su vez requiere de un gasto público adecuado y garantizado a la medida de la problemática del hambre en cada país.

El tema del hambre resulta decisivo no sólo por su centralidad en políticas de inclusión social, sino porque como ya se ha dicho, genera círculos viciosos que traban el crecimiento y la competitividad²⁸. La incidencia del hambre y sus diferentes manifestaciones (mortalidad, morbilidad, deserción escolar, falta de capacidad de aprendizaje, gasto extra en salud y educación, fuerza física, innovación) influye en el crecimiento económico de cada nación, y repercute en frenar las tasa de crecimiento interanual, el PIB y aumentar el gasto social (Behrman *et al.* 2004). Los estudios que han estimado de diversas maneras el costo del hambre coinciden en que éstos son siempre mucho mayores

²⁶ El Índice de Democracia Electoral, elaborado por el PNUD, presenta un cambio significativo entre 1960 (que marcaba 0.58 en una escala de 0 a 1, donde 1 refleja plena democracia) y años sucesivos: en 1985 era de 0.69, en 1990 era de 0.87, en 1995 era de 0.88 y en el 2002 era de 0.93.

²⁷ Aunque esto lo vienen repitiendo numerosas agencias internacionales e investigadores, recientemente se le está dando mucha más atención a la focalización de inversiones contra el hambre en los Puntos Calientes del Hambre (Sánchez *et al.* 2005, FAO/WFP/IFAD 2005a).

²⁸ La competitividad económica está relacionada, entre otros factores, con la capacidad física e intelectual de la fuerza laboral nacional, que es requerida para la innovación, que depende en gran medida de su estado nutricional, de salud, educación y formación (World Economic Forum, 2006).

que el costo total de los programas necesarios para su erradicación (FAO/PMA/FIDA, 2002; FAO, 2004a; CEPAL/PMA, 2007).

Pero además la lucha contra el hambre y la desnutrición, en aras de su erradicación definitiva, tiene un carácter fuertemente *intersectorial e intertemporal*, por lo cual requiere de voluntad política concertada y sostenida. Respecto de lo primero, cabe destacar que en años recientes se ha fomentado cada vez más la *articulación intersectorial* para enfrentar los problemas sociales de una manera integral y participativa. Esta orientación se basa en una visión sistémica que resalta la fuerte interacción entre varias fuentes de vulnerabilidad (tales como salud, nutrición, educación, vivienda, empleos y medio ambiente). Un impacto positivo ejercido en cada una de ellas dispara una cadena de efectos positivos en las demás, de tal manera que es posible identificar un círculo virtuoso de grandes sinergias cuando se analizan y trabajan de manera conjunta, y por ende, también concurren en la superación del hambre y de la desnutrición crónica. Esta responsabilidad compartida en la lucha contra el hambre y la desnutrición tiene implicaciones prácticas en los ámbitos institucional y operativo, ya que, como se dijo, la responsabilidad de erradicar el hambre y la desnutrición infantil requiere de la acción coordinada entre los diferentes ministerios.

Respecto del horizonte intertemporal en la lucha contra el hambre, el capítulo anterior destacó los dos niveles de intervención, a saber, el emergencial y el estructural. La experiencia acumulada de FAO, PMA y CEPAL apunta a la dirección que la lucha contra el hambre y la desnutrición crónica requiere esfuerzos y compromisos sostenidos, con una *priorización inmediata hacia las intervenciones dirigidas a niños y niñas menores de tres años y las mujeres embarazadas y lactantes*, los cuales experimentan períodos cruciales de vulnerabilidad nutricional dentro de su ciclo de vida, con efectos que luego se vuelven irreversibles y que perpetúan un ciclo perverso.

6.2.- Los pilares de las estrategias nacionales

El esfuerzo para erradicar el hambre y la desnutrición en cada país ha de sostenerse en los siguientes cuatro pilares.

a) **Políticas de Estado.** Se necesita de políticas públicas, acordadas entre Gobierno, poder legislativo, sociedad civil y sector privado, a fin de constituir un verdadero “*Compromiso de Estado*” cuyos principios básicos trasciendan los ciclos de gobiernos y otras prioridades coyunturales, y se base en los principios de justicia, derechos humanos, amplia participación y corresponsabilidad. Este compromiso deberá fijar metas intermedias que retroalimenten a las políticas y a los propios ciudadanos, y que muestren avances en la dirección consensuada. Una meta intermedia muy significativa en la erradicación de la desnutrición crónica infantil teniendo como sujeto prioritario a las familias con niños desnutridos, madres en gestación y lactantes.

b) **Marco Institucional fortalecido.** Una institucionalidad fortalecida deberá contar con medios adecuados y promover los instrumentos necesarios para el seguimiento de actividades de seguridad alimentaria, y la evaluación del impacto (intermedio) de las mismas. Lo anterior deberá plasmar en un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, entendido éste como una serie de *instituciones* regidas por un *marco legislativo y normativo*, que cuentan con un *presupuesto asignado* para llevar a cabo una serie de acciones, contempladas en *documentos de política, estrategia y planes de acción*, con objetivos claros e indicadores que monitorean el proceso. Es importante señalar que un sistema nacional articula elementos macro, meso y micro dialécticamente y en el marco de la negociación entre los actores.

En el marco de los derechos humanos, es necesario promover instancias que supervisen el derecho a la alimentación e instituyan mecanismos de exigibilidad respecto del mismo por parte de los ciudadanos. El derecho a la alimentación ha de adquirir un status jurídico, de carácter vinculante y se ha de difundir para conocimiento del público en general.

c) **Recursos adecuados** en consonancia con la magnitud del problema en cada país, materializados en forma de inversión pública en bienes públicos y privados (redes de protección social, subvenciones). Investigaciones recientes sugieren que estos bienes públicos tienen un mayor impacto en el desarrollo a largo plazo, aunque el apoyo a bienes privados tiene un impacto destacado en el corto plazo (Soto-Baquero *et al.*, 2006; Handa y Davis, 2006). Las políticas públicas incluyentes deberán favorecer una mayor distribución de la riqueza y focalizar sus intervenciones, así como una fracción mayor del gasto público, en los más pobres y en las áreas donde hay una mayor densidad y número de personas que padecen hambre. Esto contribuirá a que el actual dinamismo económico de la región tenga mayor impacto en la reducción de la desigualdad²⁹. La institucionalidad permitiría, en este sentido, blindar los recursos acordados y evitar, con ello, que la volatilidad económica o los cambios políticos afecten la continuidad de estas inversiones.

d) **Capacitación de recursos humanos.** Además de los recursos financieros son indispensables los recursos humanos capacitados para garantizar la continuidad y buena administración de las políticas de seguridad alimentaria. Es, pues, necesario formar recursos humanos para el nivel técnico de planificadores y operadores. Es igualmente perentorio formar recursos humanos que en las escuelas de educación básica promuevan el doble objetivo de garantizar una correcta alimentación durante el periodo escolar y fomentar la permanencia de los alumnos en las escuelas, introduciendo la educación nutricional en las mismas. Este doble objetivo es clave para promover mayor igualdad de oportunidades entre todos los niños y las niñas, pues nivela oportunidades en materia de alimentación y continuidad educacional, bases para la equidad social.

6.3.- Elementos para la cooperación interagencial

A continuación se exponen cinco elementos para articular una agenda de trabajo para la erradicación del hambre en América Latina y el Caribe y para el seguimiento del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio y del objetivo de la Cumbre Mundial de la Alimentación. Estos elementos recogen propuestas que han sido ampliamente discutidas y revisadas, tanto a nivel académico como de políticas públicas y estrategias de cooperación al desarrollo (FAO/WFP/IFAD, 2005b), contando actualmente con un amplio grado de consenso para su operacionalización.

a) **Priorizar el hambre y la desnutrición en las agendas públicas.** Esto implica posicionar de manera continua la lucha contra el hambre y la desnutrición en las agendas políticas. Para ello es importante promover espacios de diálogo a nivel nacional e internacional impulsando iniciativas de apoyo entre países de la región, y entre países donantes y receptores de ayuda. Uno de los principales espacios a nivel mundial es la “*Acción Internacional contra el Hambre y la Pobreza*”³⁰, que sirve de foro para debatir mecanismos de financiación alternativos. En Iberoamérica estos espacios podrían ser promovidos por la Iniciativa “*América Latina y Caribe sin Hambre*”³¹ y la iniciativa regional “*Hacia la Erradicación de la Desnutrición Crónica Infantil*”, con el apoyo de la SEGIB. En ambos espacios deben promoverse mecanismos y adoptarse compromisos para que los Estados Iberoamericanos garanticen el derecho a la alimentación de sus ciudadanos, incorporándolo en su ordenamiento jurídico y poniendo los medios para garantizarlo, protegerlo y respetarlo, en seguimiento de las Directrices Voluntarias para la Aplicación del Derecho a la Alimentación (aprobadas en Noviembre 2004³²).

b) **Aumentar la ayuda para combatir el hambre y la desnutrición crónica infantil.** Como no hay una receta única y las circunstancias socio-económicas son específicas, cada país deberá diseñar sus propias políticas y planes de acción para erradicar el hambre y la desnutrición crónica, priorizando las áreas, sectores y estrategias que más convengan a sus intereses nacionales, pero con la idea de compartir dichas estrategias (planes, calendarios, presupuestos, indicadores y responsabilidades) con los donantes

²⁹ Durante el 2006, tuvieron lugar varias reuniones de nivel técnico y político entre la Comisión Europea y diferentes gobiernos e instituciones regionales de América Latina para debatir sobre la concretización de propuestas para conseguir una mayor cohesión social en América Latina (European Commission, 2006).

³⁰ www.mre.gov.br

³¹ www.rlc.fao.org/iniciativa

³² www.fao.org/righttofood

del apoyo presupuestario. El G-7 IHP (anteriormente conocido como “Quinteto contra el Hambre”) lleva varios años trabajando sobre mecanismos alternativos a los usuales para financiar iniciativas de lucha contra el hambre y la pobreza. La ayuda externa debería llegar directamente en forma de *apoyo presupuestario* coordinado entre diferentes donantes, en el marco de la Declaración de París de Eficacia de la Ayuda al Desarrollo³³.

c) **Priorizar las intervenciones** hacia los países que tienen una mayor cantidad de personas subnutridas, y más niños y niñas con desnutrición crónica; y dentro de estos países, hacia las áreas con mayor inseguridad alimentaria (vale decir, que concentran una mayor densidad por superficie, una mayor cantidad o una mayor severidad de la incidencia del hambre y la desnutrición crónica (FAO/IFAD/WFP, 2005a). Esta priorización es necesaria por un doble motivo: para incrementar la eficiencia de las intervenciones contra la desnutrición y el hambre, aprovechando el mayor retorno a la inversión pública cuando afecta a más personas desnutridas; y para optimizar los recursos que se destinan a los programas de lucha contra el hambre, de nutrición y de desarrollo rural³⁴, dado que los más pobres se concentran en las zonas rurales en América Latina.

d) **Fortalecer las capacidades nacionales** para absorber y ejecutar de manera eficiente esos recursos adicionales en la lucha contra el hambre y la desnutrición. Se deberán reforzar las capacidades de funcionarios de gobierno en ministerios, secretarías y administraciones locales, así como en las universidades y en organizaciones de la sociedad civil, para planificar, operacionalizar y evaluar programas de seguridad alimentaria y nutricional, teniendo como horizonte último la erradicación completa del hambre y la desnutrición en un marco de gobernabilidad democrática y crecimiento económico inclusivo. Esto implica llevar cursos de formación de postgrado a las universidades, formación ad-hoc para funcionarios, sensibilización de tomadores de decisiones y formadores de opinión (periodistas) y cursos de gestión local de programas de lucha contra el hambre. Actualmente existen varias iniciativas de formación en lucha contra el hambre en la región³⁵, entre las que destaca la existencia de una *Red de Investigación y Educación sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional* en América Latina, apoyada por FAO, y un proyecto regional del PMA para el fomento de las capacidades nacionales para gestionar programas sociales basados en alimentos³⁶.

e) **Intensificar la Cooperación Sur-Sur**. En este esfuerzo por erradicar el hambre en la región se pone de relieve que no todos los países se ven afectados de igual modo, ni presentan el mismo grado de avance en programas y compromisos políticos y presupuestarios. Todos los países tienen técnicos, experiencias exitosas, documentos y lecciones aprendidas que podrían ser muy útiles en otras realidades nacionales. Es por ello que en un ámbito de fortalecimiento de relaciones entre países de la Comunidad Iberoamericana, se podrían promover intercambios de experiencias en el combate al hambre y la desnutrición en la región. La FAO ha venido apoyando estos intercambios entre países desde hace muchos años, centrándose en los programas de seguridad alimentaria y lucha contra el hambre como eje prioritario³⁷; y el PMA está también apoyando dichos intercambios como parte la estrategia regional de combate a la desnutrición infantil.

³³ <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/ParisDeclarationSpanish.pdf>.

³⁴ La ayuda oficial al desarrollo destinada a la agricultura y al desarrollo rural ha venido reduciéndose de manera constante desde 1980, con una caída del 12% o más de 10 billones de dólares EEUU (FAO/IFAD/WFP 2002).

³⁵ Iniciativa “América Latina y Caribe sin Hambre” para toda la región (<http://www.rlc.fao.org/alycsh/>), Iniciativa “Hambre de Saber, Saber de Hambre” en Centroamérica (http://www.pesacentroamerica.org/pesa_ca/hssh2.htm) y el programa de formación de FODEPAL (<http://www.rlc.fao.org/proyecto/fodepal/>), todas ellas apoyadas por la FAO.

³⁶ Proyecto 10411.0 “Fomento de la capacidad en apoyo de los programas de protección social basados en la ayuda alimentaria”, PMA, 2005

³⁷ www.fao.org/spfs/south_en.asp

Epílogo

Las páginas precedentes muestran en qué medida la superación del hambre y la desnutrición son parte indiscernible en la agenda de la cohesión social, puesto que el hambre y la desnutrición conllevan círculos viciosos a lo largo de la vida, reproduciendo la exclusión incluso de una generación a la siguiente. Se ha argumentado que la superación del hambre y la desnutrición permite mejoras sustanciales en los recursos humanos de los países para enfrentar con mejores perspectivas los desafíos de la competitividad, el crecimiento y la inserción internacional, y para conjugar crecimiento con equidad. Y, ante todo, el combate al hambre debe encarnar en un consenso ampliado en torno al irreductible derecho de todos a una alimentación adecuada, y por lo mismo incluido en un pacto de cohesión que infunda en todos el sentimiento de ciudadanía y pertenencia.

La inflexión que enfrenta Latinoamérica para superar el hambre y la desnutrición es propicia en crecimiento y estabilidad económicas, avance de la democracia, mayor voluntad de los gobiernos por invertir en necesidades básicas y capacidades humanas, y una conciencia más difundida del carácter vinculante de los derechos humanos. No puede desperdiciarse esta coyuntura histórica. Pero aprovecharla implica aunar la voluntad de gobiernos, organismos internacionales, sociedad civil, empresas, medios de comunicación y otras instituciones.

Referencias bibliográficas

Barrett, C.B (2002). Food Security and Food Assistance Programs. Chapter 40, Volume 2B: Agriculture and Food Policy, Handbook of Agricultural Economics, Volume 2, Edited by B. Gardner and G. Rausser. Elsevier Science B.V. pp. 2103-2190.

Belik, W. (2006) Políticas Públicas, Pobreza Rural y Seguridad Alimentaria. Carta Social 4. Instituto de Economía, Unicamp, Campinas.

Berhman, J.R., H. Alderman y J. Hoddinott (2004). Nutrition and hunger. En: B. Lomborg, ed. Global crises, global solutions. Cambridge University Press, Cambridge.

Bobbio, N. (1985). Estudios de historia de la filosofía. De Hobbes a Gramsci. Editorial Debate, Madrid.

CEPAL (2004). Desarrollo productivo en economías abiertas. Trigésimo periodo de sesiones de la CEPAL, San Juan, Puerto Rico, 28 de junio al 2 de julio 2004.

CEPAL (2005). Panorama Social de América Latina y el Caribe 2005. Santiago de Chile.

CEPAL (2007a). Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. CEPAL-SEGIB, Santiago

CEPAL (2007b). La inversión Extranjera en América Latina y el Caribe en 2006. CEPAL, Santiago.

CEPAL/PMA (2003). Erradicando el hambre en Centroamérica: trabajando juntos para alcanzar la meta de hambre del milenio. Panamá, 16-17 de diciembre 2003.

CEPAL/PMA (2007). El costo del hambre. Análisis del impacto social y económico de la desnutrición infantil en América Latina. Resultados del estudio en Centroamérica y República Dominicana. CEPAL, Santiago. www.cepal.org/dds

Dirven, M. (2004). El empleo rural no agrícola y la diversidad rural en América Latina. Revista de la CEPAL 83: 49-69.

De Janvry, A. y E. Sadoulet (2005). Designing social safety net programs to directly protect from shocks the assets of the vulnerable. Prepared for the WB/DFID workshop on Growth and Risk, K. U. Leuven, June 23-24, 2005.

European Commission (2006). Proceedings of the high level conference promoting social cohesion: The European Union and Latin American and the Caribbean Experiences. Brussels, 27-28 March 2006

FAO/IFAD/WFP (2002). Reducing poverty and hunger: the critical role of financing for food, agriculture and rural development. Paper prepared for the International Conference on Financing for Development. Monterrey, México, 18-22 March, 2002. Rome.

FAO (2003a). Measurement and Assessment of Food Deprivation and Undernutrition. International Scientific Symposium Rome, 26-28 June 2002. Symposium convened by the Agriculture and Economic Development Analysis Division. <http://www.fivims.net/static.jsp?lang=en&page=ISS>

FAO (2003b). Programa de Lucha contra el Hambre. Enfoque de doble componente para reducción del hambre: prioridades para actuación a nivel nacional e internacional. FAO Roma.

FAO (2004a). Workshop on Measurement of Food Deprivation 22 October 2004, Statistics Division, FAO, Rome, Italy. http://www.fao.org/es/ess/meetings/mofd_2004.asp

FAO (2004b). El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2004: Seguimiento de los avances en la consecución de los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y de los Objetivos de desarrollo del Milenio. Roma, Italia.

FAO (2005a). Workshop on Improving Measurement and Assessment of Food Deprivation and Undernutrition. Rome, Italy, 24-25 January 2005.

FAO (2005b). El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. FAO, Roma.

FAO (2006a). El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. FAO, Roma.

FAO (2006b). El Estado de la Agricultura y la Alimentación. FAO, Roma.

FAO/PMA/FIDA (2002). La reducción de la pobreza y el hambre: la función fundamental de la financiación de la alimentación, la agricultura y el desarrollo rural. Documento preparado para la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey, México, 18-22 de marzo de 2002. Roma.

FAO/WFP/IFAD (2005a). Swift and coordinated action is needed to halve hunger and extreme poverty everywhere by 2015. Background note for a round table 1, preparatory meeting for 2005 ECOSOC High Level segment, 16-17 March 2005, New York.

FAO/IFAD/WFP (2005b). Background note for Round Table 1: Eradication of Poverty and Hunger. ECOSOC 2005, High Level Segment, 29 June-1 July, 2005. United Nations, New York.

Fonseca, A. (2006). Los sistemas de protección social en América Latina: un análisis de las transferencias monetarias condicionadas. Documento presentado en Seminario Internacional sobre Transferencia Condicionada de Ingresos y Seguridad Alimentaria. Oficina Regional de FAO, Santiago, 4-5 Diciembre 2006. <http://www.rlc.fao.org/prior/segalim/ingreso>

Handa, S. y B. Davis (2006). The experience of conditional cash transfers in latin America and the Caribbean. ESA working paper n° 06-07. Agricultural and Development Economics Division, FAO, Rome. www.fao.org/es/esa

IICA (2000). Nueva Ruralidad. El desarrollo rural sostenible en el marco de una nueva lectura de la ruralidad. Serie Documentos Conceptuales, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Panamá.

Köbrich, C. y M. Dirven (2007). Características del empleo rural no agrícola en América Latina con énfasis en los servicios. Serie Desarrollo Productivo N° 174, CEPAL, Santiago de Chile.

Krennerich, M. y M. Mera (2006). Los derechos sociales en América Latina: Desafíos en justicia, política y economía. Centro de Derechos Humanos de Nuremberg, Alemania.

León, A., R. Martínez, E. Espíndola y A. Schejtman (2004). Pobreza, hambre y seguridad alimentaria en Centroamérica y Panamá. Serie Políticas Sociales 88. Acuerdo PMA-CEPAL. CEPAL. Santiago de Chile.

López, R. (2004). Effect of the structure of rural public expenditures on agricultural growth and rural poverty in Latin America. IADB papers 12/04, RUR-04-01, IADB, Washington DC.

Lovendal, C. y M. Knowles (2005). Tomorrow's Hunger: A framework for Analysing Vulnerability to Food Insecurity. Agricultura and Development Economic Division, FAO, ESA Working Paper No. 05-07.

Martínez, R. (coord.) (2005a). Hambre y desigualdad en los países andinos: la desnutrición y la vulnerabilidad alimentaria en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Serie Políticas Sociales 112. Acuerdo PMA-CEPAL, CEPAL, Santiago de Chile.

Martínez, R. (coord.) (2005b), Hambre y desnutrición en los países miembros de la Asociación de Estados del Caribe (AEC). Serie Políticas Sociales 111. Acuerdo PMA-CEPAL. CEPAL, Santiago de Chile.

Martínez, R. y A. Fernández (2006). Modelo de análisis del impacto social y económico de la desnutrición infantil en América Latina. Serie Manuales 52. Acuerdo PMA-CEPAL, CEPAL, Santiago de Chile.

OACDH (2007a). “Declaración de los Derechos del Niño.”
http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/25_sp.htm (Accesado, Abril 2007).

OACDH (2007b). “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.”
http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_cescr_sp.htm (Accesado, Abril 2007).

Perry, G.E., O.S. Arias y otros (2006). Poverty reduction and growth: virtuous and vicious circles. World Bank Latin American & Caribbean Studies, Washington, DC.

Pingali, P., K. Stamoulis y R. Stringer (2006). Eradicating extreme poverty and hunger: towards a coherent policy agenda. ESA working paper 06-01. FAO, Rome.

Raczynski, D. y C. Serrano (2005). Las Políticas y Estrategias de Desarrollo Social: aportes de los años 90 y desafíos futuros. En: La paradoja aparente, equidad y eficiencia: resolviendo el dilema, Ed. Patricio Meller. Taurus, Santiago, Chile.

Rawls, J. (1971). A theory of justice. Belknap Press, Cambridge, Mass.

Rawlings, L. (2005). Evaluating the impact of conditional cash transfer programs. The World Bank Research Observer 20(1): 29.

Sanchez, P., M.S. Swaminathan, P. Dobie y N. Yuksel (2005). Halving Hunger: It Can Be Done. Task Force on Hunger, UN Millenium Project.

Scaramozzino, P. (2006). Measuring Vulnerability to Food Insecurity. Agricultural and Development Economic Division, FAO, ESA Working Paper No. 06-12.

SNU (2005). Objetivos de Desarrollo del Milenio: una Mirada desde América Latina y el Caribe. Sistema de Naciones Unidas, CEPAL, Santiago.

Soto-Baquero, F., J. Santos-Rocha y J. Ortega (eds.) (2006). Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe: el papel del gasto público. FAO, Santiago, Chile.

Vivero, J.L. & C. Porras (2006). América Latina y Caribe sin Hambre en el 2025: un desafío alcanzable a través de políticas públicas que incorporen la nueva ruralidad. En: CEHAP. Seguridad Alimentaria y Políticas de Lucha contra el Hambre, pag. 87-115. Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza, Universidad de Córdoba y Diputación de Córdoba. www.cehap.org

World Economic Forum (2006). The Latin America Competitiveness Review. Global Competitiveness Network, WEF, Geneva.



Con casi 53 millones de personas – 9 millones de las cuales son niños - que no se alimentan de forma adecuada todos los días, América Latina y el Caribe vive aún un drama cotidiano que entorpecerá de forma inevitable cualquier aspiración de bienestar generalizado.

Por otro lado, el paradigma de la Cohesión Social ha llegado para quedarse, siendo un objetivo de desarrollo de largo plazo que sólo será alcanzado si antes se han creado, en cada rincón de este continente, leyes claras que garanticen el derecho a la alimentación para todos, acompañadas de medidas que impidan que la gente sufra o muera por falta de alimentos. La Cohesión Social debe tener la erradicación del hambre como la primera prioridad política y la primera urgencia temporal. Reducir la brecha de oportunidades e ingresos, condición básica para el logro de mayor cohesión social, implica en primera instancia mejorar las condiciones de vida de aquellos que no tienen lo elemental para vivir y compartir: una adecuada alimentación. No podemos olvidar que la existencia del hambre cuesta mucho más que su erradicación, por lo que se hace evidente que una región libre de hambre le conviene a todos los sectores y a todos los gobiernos.

La región latinoamericana vive hoy una inflexión histórica propicia para erradicar el hambre y particularmente la desnutrición crónica infantil. La fuerza creciente que adquiere el derecho a la alimentación, así como diversas condiciones económicas e institucionales, donde resalta el crecimiento y la estabilidad económicas, los compromisos políticos internacionales y el avance de la democracia, todo ello hace que el hambre no puede seguir aceptándose como un fenómeno natural en la región.

Este documento presenta algunos elementos claves para garantizar la sostenibilidad de los programas de lucha contra el hambre y la desnutrición en la región, programas que deben ser considerados como Políticas de Estado, que han de implementarse en un marco institucional fortalecido, articulado en torno al derecho a la alimentación y con recursos financieros adecuados. Además, se plantean algunos elementos que podrían ser desarrollados en el marco de la SEGIB y las Cumbres Iberoamericanas, así como en los procesos de integración regional.

Es por esto que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) han elaborado este documento, cuyo objetivo es posicionar el tema del hambre en el debate sobre cohesión social en la región, así como en las agendas políticas nacionales, sirviendo de insumo en el proceso de preparación de la XVII Cumbre Iberoamericana. Las tres organizaciones reiteran así su compromiso profundo con una América Latina y Caribe libres de hambre y en camino de alcanzar, de forma auténtica e incuestionable, una plena Cohesión Social.